

Europäischer Gerichtshof, Schlussanträge des Generalanwalts vom 28.06.2005 – C-366/04

Generalanwalt L. A. Geelhoed

ECLI:EU:C:2005:411

Keine Entscheidung des Gerichtshofs. Dieses Dokument ist ein unabhängiger Entscheidungsvorschlag an den Gerichtshof. Der Gerichtshof ist daran nicht gebunden und kann anders entscheiden.

Ergebnis: Vorschlag an den Gerichtshof

In Anbetracht der vorstehenden Erwägungen schlage ich dem Gerichtshof vor, die vom Unabhängigen Verwaltungssenat Salzburg vorgelegte Vorabentscheidungsfrage wie folgt zu beantworten: Eine nationale Vorschrift, die weiter geht als die Vorschriften der Richtlinie 93/43/EWG des Rates vom 14. Juni 1993 über Lebensmittelhygiene und nach der es verboten ist, Zuckerwaren oder unter Verwendung von Zuckeraustauschstoffen hergestellte Waren ohne Verpackung in Automaten zum Verkauf anzubieten, stellt eine Maßnahme mit gleicher Wirkung wie eine mengenmäßige Einfuhrbeschränkung im Sinne von Artikel 28 EG dar und kann nicht mit den in Artikel 30 EG genannten Belangen des Schutzes der öffentlichen Gesundheit gerechtfertigt werden.

Schlussanträge des Generalanwalts

L. A. Geelhoed

vom 28. Juni 2005

I — Einleitung

1 In der vorliegenden Rechtssache wird der Gerichtshof ersucht, sich zu einer ihm vom Unabhängigen Verwaltungssenat Salzburg vorgelegten Vorabentscheidungsfrage nach der Auslegung der Artikel 28 EG und 30 EG der Richtlinie 93/43/EWG des Rates vom 14. Juni 1993 über Lebensmittelhygiene (im Folgenden: Richtlinie) zu äußern. Das beim vorlegenden Gericht anhängige Ausgangsverfahren betrifft das Inverkehrbringen verschiedener Arten von unverpacktem Kaugummi in Österreich, die in Deutschland und Italien ohne Verpackung frei in den Verkehr gebracht werden.

2 Das nationale Gericht hat dem Gerichtshof folgende Vorabentscheidungsfrage vorgelegt:

Stehen die Artikel 28 bis 30 EG in Verbindung mit Artikel 7 der Richtlinie des Rates vom 14. Juni 1993 über Lebensmittelhygiene (93/43/EWG) einer vor Inkrafttreten dieser Richtlinie erlassenen nationalen Vorschrift entgegen, wonach es verboten ist, Zuckerwaren oder unter Verwendung von Zuckeraustauschstoffen hergestellte Waren ohne Umhüllung aus Automaten feilzubieten?

II — Rechtlicher Rahmen

A — Gemeinschaftsrecht

3 Nach Artikel 28 EG sind mengenmäßige Einfuhrbeschränkungen sowie alle Maßnahmen gleicher Wirkung zwischen den Mitgliedstaaten verboten.

4 Nach Artikel 30 EG sind jedoch Einfuhrbeschränkungen, die z. B. zum Schutze der Gesundheit und des Lebens von Menschen, Tieren oder Pflanzen gerechtfertigt sind, zulässig, sofern sie weder ein Mittel zur willkürlichen Diskriminierung noch eine verschleierte Beschränkung des Handels zwischen den Mitgliedstaaten darstellen.

5 Die erste Begründungserwägung der Richtlinie lautet:

Der freie Verkehr mit Lebensmitteln ist eine wesentliche Voraussetzung des Binnenmarktes. Dieses Prinzip setzt voraus, dass bei der Zubereitung, Verarbeitung, Herstellung, Verpackung, Lagerung, Beförderung, Verteilung, Behandlung und beim Anbieten zum Verkauf oder zur Lieferung an den Verbraucher zu jedem Zeitpunkt Vertrauen in den Standard der gesundheitlichen Unbedenklichkeit, vor

allem jedoch in den Standard der Hygiene der im freien Verkehr befindlichen Lebensmittel besteht.

6 Nach der vierten Begründungserwägung der Richtlinie müssen die allgemeinen Hygienevorschriften für Lebensmittel, die bei der Zubereitung, Verarbeitung, Herstellung, Verpackung, Lagerung, Beförderung, Verteilung, Behandlung und dem Anbieten zum Verkauf oder zur Lieferung an den Verbraucher zu beachten sind, im Interesse des Gesundheitsschutzes harmonisiert werden.

7 Artikel 3 Absatz 1 der Richtlinie lautet:

Zubereitung, Verarbeitung, Herstellung, Verpackung, Lagerung, Beförderung, Verteilung, Behandlung und das Anbieten von Lebensmitteln zum Verkauf oder zur Lieferung erfolgen unter hygienisch einwandfreien Bedingungen.

8 Nach Artikel 3 Absatz 2 der Richtlinie stellen die Lebensmittelunternehmen die für die Lebensmittelsicherheit kritischen Punkte im Prozessablauf fest und tragen dafür Sorge, dass angemessene Sicherheitsmaßnahmen festgelegt, durchgeführt, eingehalten und überprüft werden, und zwar nach den in Artikel 3 Absatz 2 aufgeführten, bei der Ausgestaltung des HACCP-Systems (Hazard Analysis and Critical Control Points) verwendeten Grundsätzen.

9 Artikel 7 Absatz 1 der Richtlinie bestimmt:

Die Mitgliedstaaten können unter Wahrung des Vertrages einzelstaatliche Lebensmittelhygienevorschriften, die spezifischer sind als die Bestimmungen dieser Richtlinie, beibehalten, ändern oder einführen, sofern sie

nicht weniger streng als die Vorschriften des Anhangs sind,

den Handel mit Lebensmitteln, die gemäß dieser Richtlinie hergestellt worden sind, nicht einschränken, behindern oder hemmen.

10 Abschnitt III des Anhangs der Richtlinie enthält Vorschriften für ortsveränderliche und/oder nichtständige Betriebsstätten (wie Verkaufszelte, Marktstände und mobile Verkaufsfahrzeuge), vorrangig als private Wohngebäude genutzte Betriebsstätten, gelegentlich als Gaststätten genutzte Betriebsstätten und Verkaufsautomaten.

1. Betriebsstätten und Verkaufsautomaten sind so anzuordnen, zu entwerfen, zu bauen und sauber- und instand zu halten, dass die Gefahr einer Kontaminierung von Lebensmitteln und einer Einnistung von Ungeziefer, soweit dies praktisch möglich ist, vermieden wird.

2. Falls erforderlich gelten insbesondere folgende Anforderungen:

...

b) Oberflächen, die mit Lebensmitteln in Kontakt kommen, sind in einwandfreiem Zustand zu halten und müssen einfach zu reinigen und erforderlichenfalls zu desinfizieren sein. Dies erfordert die Verwendung glatter, waschbarer und nichttoxischer Materialien, es sei denn, die Betreiber von Lebensmittelunternehmen können die zuständige Behörde davon überzeugen, dass andere verwendete Materialien in gleicher Weise geeignet sind;

...

d) es müssen geeignete Vorrichtungen zum Reinigen von Lebensmitteln vorhanden sein;

...

h) die Lebensmittel müssen so aufbewahrt sein, dass eine Kontaminationsgefahr, soweit praktisch möglich, vermieden wird.

11 Abschnitt IX Nummer 3 bestimmt:

Lebensmittel, die behandelt, gelagert, verpackt, ausgelegt und befördert werden, sind vor Kontaminationen zu schützen, die sie zum Verzehr ungeeignet oder gesundheitsschädlich machen bzw.

derart kontaminieren, dass ein Verzehr in diesem Zustand unzumutbar wäre. Insbesondere müssen Lebensmittel so aufbewahrt und/oder geschützt werden, dass das Risiko einer Kontamination möglichst gering gehalten wird. Ungeziefer ist durch geeignete Verfahren zu kontrollieren.

B — Nationales Recht

12 Die Bestimmungen der Richtlinie 93/43 wurden im österreichischen Recht durch die Lebensmittelhygieneverordnung vom 3. Februar 1998 umgesetzt. Die Vorgaben der Richtlinie über Lebensmittelhygiene wurden darin im Großen und Ganzen unverändert übernommen.

13 § 1 Absätze 1 und 2 der Verordnung über die Hygiene bei Zuckerwaren aus Automaten vom 10. Februar 1988 (im Folgenden: Verordnung über die Hygiene bei Zuckerwaren) bestimmt:

(1) Zuckerwarenautomaten im Sinne dieser Verordnung sind Verkaufsautomaten, die gegen Geldeinwurf aus einem verschlossenen Behälter Zuckerwaren oder unter Verwendung von Zuckeraustauschstoffen hergestellte derartige Waren über einen Abgabeschacht und eine Auffangvorrichtung (Entnahmемulde) abgeben.

(2) Zuckerwarenautomaten sind so aufzustellen oder so anzubringen, dass sie nicht direkter Sonnenbestrahlung ausgesetzt sind. Die Auffangvorrichtung (Entnahmемulde) muss zur Vermeidung einer Verschmutzung witterungsgeschützt sein.

14 § 2 der Verordnung über die Hygiene bei Zuckerwaren lautet:

Es ist verboten, Zuckerwaren oder unter Verwendung von Zuckeraustauschstoffen hergestellte derartige Waren ohne Umhüllung aus Automaten feilzuhalten.

III — Sachverhalt und Verfahren

15 Der Bürgermeister der Landeshauptstadt Salzburg erließ gegen Georg Schwarz (im Folgenden: Berufungswerber) Straferkenntnisse, weil dieser mehrere Übertretungen gemäß § 2 der Verordnung über die Hygiene bei Zuckerwaren begangen hatte, indem er aus Automaten mit Entnahmемulde verschiedene Arten von Kaugummi unverpackt abgegeben und damit in den Verkehr gebracht hatte. Der Berufungswerber legte gegen diese Straferkenntnisse Berufung beim Unabhängigen Verwaltungssenat Salzburg ein. In seiner Berufung macht er geltend, dass die Verordnung über die Hygiene bei Zuckerwaren, insbesondere ihr § 2, im Widerspruch zu den Vertragsbestimmungen über den freien Warenverkehr und zur Richtlinie 93/43 stehe.

16 Die beanstandeten Waren stammen aus Kanada und werden vom Berufungswerber über Deutschland nach Österreich eingeführt. Sie werden speziell für den Verkauf aus Automaten hergestellt. Das Erfordernis, dass Zuckerwaren in Automaten nur verpackt zum Verkauf angeboten werden dürfen, gilt nach dem Vorbringen des Berufungswerbers, der auch in Deutschland und Italien tätig ist, nur in Österreich. Das führe dazu, dass die im Ausland produzierte Ware, die zumindest in der Bundesrepublik Deutschland und in der Italienischen Republik anstandslos ohne zusätzliche Verpackung aus Automaten verkauft werden dürfe, in den vorliegenden Fällen speziell für Österreich foliert werden müsste. Der Berufungswerber weist ferner darauf hin, dass das Produkt und die Vertriebsform nach HACCP-Normen überprüft und als sicher befunden worden seien.

17 Nach Auffassung des angerufenen Gerichts ist eine derartige Einfuhrbeschränkung im Handelsverkehr in der Tat grundsätzlich verboten. In seinem Beschluss gibt das vorlegende Gericht, auch wenn es eine Beantwortung der Vorlagefrage durch den Gerichtshof für erforderlich hält, jedoch zu erkennen, dass es dazu neigt, die fragliche nationale Vorschrift als mit dem Gemeinschaftsrecht vereinbar anzusehen. Seiner Ansicht nach ist diese Vorschrift nach Artikel 30 des Vertrages zum Schutz der öffentlichen Gesundheit gerechtfertigt, weil sie die Lebensmittelsicherheit erhöhe. Der angestrebte Schutz könne nicht durch weniger einschneidende Mittel erreicht werden. § 2 der Verordnung über die Hygiene bei Zuckerwaren sei geeignet, durch die Verpflichtung zur Verpackung von Zuckerwaren beim

Verkauf aus Automaten das legitime nationale Ziel eines hohen Niveaus der Lebensmittelhygiene nicht nur bis zum Verkauf, sondern auch bis zum Verzehr zu erreichen. Eine Alternative, dieses Schutzniveau auf andere Weise zu erreichen, sei nicht erkennbar.

IV — Beurteilung

18 Mit der Vorlagefrage soll geklärt werden, ob eine nationale Vorschrift, wonach Zuckerwaren oder unter Verwendung von Zuckeraustauschstoffen hergestellte Waren, die aus Automaten verkauft werden, nicht unverpackt angeboten werden dürfen, mit Artikel 7 der Richtlinie 93/43 sowie den Artikeln 28 EG und 30 EG vereinbar ist. Das vorlegende Gericht geht davon aus, dass die Richtlinie über Lebensmittelhygiene nur in beschränktem Umfang auf eine nationale Vorschrift über eine Verpackungsanforderung anwendbar ist und dass eine solche Vorschrift anhand des primären Gemeinschaftsrechts, das in den Artikeln 28 EG und 30 EG niedergelegt sei, geprüft werden müsse.

19 Sollte diese Feststellung des vorlegenden Gerichts richtig sein, ist eine Berufung auf Artikel 30 EG oder auf eines der zwingenden Erfordernisse noch möglich. Eine Rechtfertigung nach Artikel 30 oder durch eines der zwingenden Erfordernisse ist dagegen ausgeschlossen, wenn Richtlinien der Gemeinschaft die Harmonisierung der Maßnahmen vorsehen, die zur Verwirklichung des konkreten Zieles erforderlich sind. In diesem Fall müssen nämlich Schutzmaßnahmen in dem von der Harmonisierungsrichtlinie gezogenen Rahmen erlassen werden. Im vorliegenden Fall muss daher geprüft werden, ob die angeführten Bestimmungen des abgeleiteten Rechts anwendbar sind und die Harmonisierung der Maßnahmen über die Aufmachung von Erzeugnissen vorsehen.

20 Wie auch aus ihren Begründungserwägungen deutlich wird, soll die Richtlinie den freien Verkehr mit Lebensmitteln und den Schutz der menschlichen Gesundheit sicherstellen. Damit dieses Ziel erreicht wird, sieht die Richtlinie die Harmonisierung der Lebensmittelhygiene auf allen Stufen vor, nämlich bei der Zubereitung, Verarbeitung, Herstellung, Verpackung, Lagerung, Beförderung, Verteilung, Behandlung und beim Anbieten zum Verkauf oder zur Lieferung an den Verbraucher. Die betreffenden Waren müssen, um in der EG in den freien Verkehr gebracht werden zu können, die vorgeschriebenen Anforderungen der Lebensmittelhygiene erfüllen, die auf den Schutz der öffentlichen Gesundheit gerichtet sind. Mit dieser Normierung soll die Richtlinie erreichen, dass Erzeugnisse, die in Übereinstimmung mit dem Gemeinschaftsrecht hergestellt worden sind und den wesentlichen Vorschriften der Richtlinie entsprechen, frei auf dem Gemeinschaftsmarkt zirkulieren können.

21 Die Richtlinie weist die Verantwortung für die Hygieneverhältnisse in einem Lebensmittelunternehmen diesem Unternehmen selbst zu. Die Betreiber von Lebensmittelunternehmen müssen sicherstellen, dass nur nicht gesundheitsschädliche Lebensmittel in den Verkehr gebracht werden. Zu diesem Zweck müssen Lebensmittelunternehmen die im Anhang der Richtlinie aufgeführten Hygienevorschriften für Lebensmittel beachten. Außerdem müssen die Lebensmittelunternehmen Sicherheitsmaßnahmen auf der Basis der HACCP-Grundsätze einführen. Schließlich können sie Leitlinien für eine gute Hygienepaxis anwenden, um die Hygieneanforderungen der Richtlinie zu erfüllen. Die Überwachung der Einhaltung dieser Vorschriften obliegt den hierfür zuständigen nationalen Behörden.

22 Der Anhang der Richtlinie enthält allgemeine Hygienevorschriften für Lebensmittel. Abschnitt III des Anhangs legt u. a. Anforderungen für Automaten fest. Diese Automaten sind so anzuordnen, zu entwerfen, zu bauen und sauber und instand zu halten, dass die Gefahr einer Kontamination von Lebensmitteln und einer Einnistung von Ungeziefer, soweit dies praktisch möglich ist, vermieden wird. Ferner sind nach Abschnitt IX Nummer 3 Lebensmittel vor Kontaminationen zu schützen, die sie zum Verzehr ungeeignet oder gesundheitsschädlich machen. Diese allgemeinen Vorschriften können durch besondere gemeinschaftliche Regelungen auf dem Gebiet der Lebensmittelhygiene ergänzt und gestützt werden. Außerdem können diese Hygienevorschriften durch die Lebensmittelindustrie und Vertreter sonstiger interessierter Kreise näher ausgearbeitet werden.

23 Nach Artikel 7 Absatz 1 der Richtlinie können die Mitgliedstaaten spezifischere Lebensmittelhygienevorschriften beibehalten, ändern oder einführen, die jedoch unter Beachtung der in der Richtlinie ausdrücklich vorgesehenen Grenzen erlassen werden müssen. Diese Grenzen werden durch zwei kumulative Voraussetzungen bestimmt: Die spezifischeren einzelstaatlichen Lebensmittelhygienevorschriften dürfen nicht weniger streng sein als die Vorschriften des Anhangs und dürfen den Handel mit Lebensmitteln, die gemäß dieser Richtlinie hergestellt worden sind, nicht einschränken, behindern oder hemmen. Wie weit gehen nun die Befugnisse, die der Gemeinschaftsgesetzgeber den nationalen Stellen lässt?

24 Aus dem Wortlaut der zweiten Voraussetzung lassen sich zwei Möglichkeiten ableiten. Entweder behalten die Mitgliedstaaten spezifischere Vorschriften bei, die sich auf die Herstellung eines Lebensmittels beziehen, oder sie behalten spezifischere Vorschriften bei, die sich auf andere Stufen beziehen, nämlich die Zubereitung, Verarbeitung, Verpackung, Lagerung, Beförderung, Verteilung und Behandlung von Lebensmitteln sowie das Anbieten von Lebensmitteln zum Verkauf oder zur Lieferung an den Verbraucher. Im ersten Fall kann ein Mitgliedstaat eine derartige Vorschrift nur anwenden und beibehalten, wenn sie den Handel mit Lebensmitteln, die gemäß dieser Richtlinie hergestellt worden sind, nicht einschränkt, behindert oder hemmt. Da die Richtlinie ausdrücklich die Grenzen dieser Vorschrift vorsieht, können die Artikel 28 EG und 30 EG im Geltungsbereich der Richtlinie keine Funktion mehr erfüllen und ist den Mitgliedstaaten eine Berufung auf Artikel 30 EG deshalb nicht mehr möglich.

25 Im zweiten Fall kann ein Mitgliedstaat eine spezifischere Vorschrift beibehalten, wenn sie nicht weniger streng ist als die Vorschriften des Anhangs und nicht im Widerspruch zum Vertrag steht. In diesem Fall lässt die Richtlinie die Möglichkeit einer Rechtfertigung nach Artikel 30 oder durch eines der in der Rechtsprechung des Gerichtshofes anerkannten zwingenden Erfordernisse des Allgemeininteresses zu.

26 Das vorliegende Gericht geht von der Annahme aus, dass das betreffende Erzeugnis — Kaugummikugeln und speziell der Vertrieb dieses Erzeugnisses in Automaten — in den sachlichen Geltungsbereich der Richtlinie falle. Der Vorlagebeschluss des nationalen Gerichts enthält zu diesem Punkt keine näheren Ausführungen, sondern konzentriert sich vor allem auf die vertraglichen Rechtfertigungsgründe des Artikels 30 EG. Meines Erachtens fällt die nationale Vorschrift zwar in den Geltungsbereich der Richtlinie und insbesondere unter die Vorschrift des Abschnitts IX Nummer 3. Sie regelt jedoch Aspekte, die die Richtlinie noch nicht erschöpfend harmonisiert hat, darunter die Verpackungsanforderungen für den Verkauf von Zuckerwaren aus Automaten. Die Richtlinie beschränkt sich in der genannten Vorschrift auf die allgemeine Bestimmung, dass ausgelegte Lebensmittel vor Kontaminationen zu schützen sind. Sie enthält dagegen keine spezifische Anforderung etwa für die Verpackung, um eine derartige Kontamination zu verhindern.

27 Eine nationale Vorschrift, wonach es verboten ist, Zuckerwaren oder unter Verwendung von Zuckeraustauschstoffen hergestellte Waren, die aus Automaten verkauft werden, unverpackt anzubieten, ist eine spezifischere und strengere Vorschrift als die des Anhangs der Richtlinie. Außerdem bezieht sie sich nicht auf die Herstellung, sondern auf die Verpackung eines Lebensmittels. Sie muss daher anhand der Artikel 28 EG und 30 EG geprüft werden.

28 Im Rahmen einer solchen Prüfung ist zunächst zu klären, ob es hier um eine Verkaufsmodalität im Sinne des Urteils Keck und Mithouard geht. Die nationale Regelung, die Gegenstand des Ausgangsverfahrens ist, enthält eine Verpflichtung zur Verpackung von Zuckerwaren, die über Automaten an den Endverbraucher vertrieben werden. Das bedeutet, dass andernorts in den Verkehr gebrachte Zuckerwaren, bevor sie in Österreich dem Endverbraucher angeboten werden, zunächst verpackt werden müssen, d. h. einer Veränderung unterliegen.

29 Nach ständiger Rechtsprechung handelt es sich nicht um Verkaufsmodalitäten, wenn die Verpackung oder Kennzeichnung eingeführter Erzeugnisse geändert werden muss. Die Qualifikation als

Verkaufsmodalität ist Regelungen vorzubehalten, die sich auf die allgemeinen Umstände beziehen, unter denen die Erzeugnisse vertrieben werden, und die die Freiheit der Berufsausübung von Marktteilnehmern beschränken. Sie gilt nicht für Regelungen, die sich auf die Merkmale von Erzeugnissen beziehen oder die Vermarktung von Erzeugnissen beschränken, die bestimmte Merkmale aufweisen.

30 Daraus schließe ich, dass ein Verbot, Zuckerwaren oder unter Verwendung von Zuckeraustauschstoffen hergestellte Waren, die aus Automaten verkauft werden, unverpackt anzubieten, nicht als Verkaufsmodalität im Sinne des Urteils Keck und Mithouard angesehen werden kann und daher uneingeschränkt anhand der Artikel 28 EG und 30 EG geprüft werden muss.

31 Nach der Rechtsprechung des Gerichtshofes sind Hemmnisse für den freien Warenverkehr, die sich daraus ergeben, dass Waren bestimmten Vorschriften entsprechen müssen (wie etwa hinsichtlich ihrer Bezeichnung, ihrer Form, ihrer Abmessungen, ihres Gewichts, ihrer Zusammensetzung, ihrer Aufmachung, ihrer Etikettierung oder ihrer Verpackung), selbst dann, wenn diese Vorschriften unterschiedslos für alle Erzeugnisse gelten, nach Artikel 28 EG verbotene Maßnahmen gleicher Wirkung, es sei denn, dass sich ihre Anwendung durch einen Zweck rechtfertigen lässt, der im Allgemeininteresse liegt und den Erfordernissen des freien Warenverkehrs vorgeht.

32 Die spezielle Verpackungsanforderung schafft ein Handelshemmnis, da Zuckerwaren oder unter Verwendung von Zuckeraustauschstoffen hergestellte Waren, die andernorts in der Gemeinschaft auf den Markt gebracht wurden, in Österreich ohne Verpackung nicht rechtmäßig aus Automaten an den Endverbraucher abgegeben werden können. Durch diese Anforderung entstehen dem Einführer zusätzliche Kosten, so dass die Einfuhr schwieriger und teurer wird. Eine derartige Vorschrift steht daher im Widerspruch zu Artikel 28 EG.

33 Ein solches Hemmnis kann nur aus einem der in Artikel 30 EG aufgezählten Gründe des Allgemeininteresses, zu denen der Schutz der Gesundheit und des Lebens von Menschen gehört, oder durch eines der zwingenden Erfordernisse, die u. a. dem Verbraucherschutz dienen, gerechtfertigt sein. Es muss außerdem geeignet sein, die Verwirklichung des mit ihm verfolgten Zieles zu gewährleisten, und darf nicht über das hinausgehen, was für die Erreichung dieses Zieles erforderlich ist.

34 Die in Rede stehende nationale Regelung gilt für aus Automaten verkaufte Zuckerwaren unabhängig von deren Herkunft. Das bedeutet, dass neben den genannten Belangen des Schutzes der öffentlichen Gesundheit auch die Belange des Verbraucherschutzes als Rechtfertigungsgrund in Frage kommen. Aus den Verfahrensakten geht jedoch hervor, dass das Verbot, Zuckerwaren ohne Verpackung anzubieten, ausdrücklich zum Schutz der öffentlichen Gesundheit erlassen ist. Die Prüfung muss deshalb auf Artikel 30 EG beschränkt bleiben. Im Rahmen dieser Prüfung muss geklärt werden, ob die nationale Regelung verhältnismäßig ist.

35 Das vorlegende Gericht hat hinsichtlich der Rechtfertigung der in Rede stehenden Vorschrift auf die Erklärung der in Österreich für die Untersuchung von Lebensmitteln zuständigen Österreichischen Agentur für Gesundheit und Ernährungssicherheit hingewiesen, nach der es in Einzelfällen vorgekommen sei, dass die nicht verpackten Produkte durch Feuchtigkeit oder Insekten (Ameisen) schon im Automaten beeinträchtigt worden seien und dass die Dragierung der Waren völlig aufgelöst und verklebt gewesen sei. Durch das Verpacken des Erzeugnisses solle ein solcher Verderb der Waren verhindert werden. Ferner hat das vorlegende Gericht darauf aufmerksam gemacht, dass die Erzeugnisse durch eine Verschmutzung der Entnahmehülse mit pathogenen Keimen und deren Übertragung auf die Ware des Nachkäufers beeinträchtigt werden könnten. Auch bestehe die Gefahr einer Übertragung von Keimen an den Händen von Verbrauchern auf das Erzeugnis, die dadurch verringert werden könne, dass die Waren umhüllt würden, so dass der Verbraucher die Erzeugnisse nicht mit bloßen Händen berühren müsse.

36 Es ist nicht auszuschließen, dass bestimmte Verpackungsanforderungen für über Automaten angebotene Zuckerwaren der öffentlichen Gesundheit dienen können, da sie Verderb und Kontamination verhindern sollen. Die Frage ist jedoch, ob eine solche Anforderung, die zu den für Zuckerwaren bereits

zu beachtenden Vorschriften der Richtlinie 93/43 hinzukommt, effektiv ist.

37 Die Richtlinie enthält eine Reihe von Vorschriften, die die gesamte Herstellung und Vertriebskette betreffen, und sieht außerdem eine Methode für die Kontrolle der Beachtung der sich aus der Richtlinie ergebenden Bestimmungen und die Feststellung des Prozessablaufs vor. Nach Artikel 3 Absatz 2 der Richtlinie stellen die Lebensmittelunternehmen die für die Lebensmittelsicherheit kritischen Punkte im Prozessablauf fest und tragen dafür Sorge, dass angemessene Sicherheitsmaßnahmen festgelegt, durchgeführt, eingehalten und überprüft werden, und zwar nach den in Artikel 3 Absatz 2 aufgeführten, bei der Ausgestaltung des HACCP-Systems verwendeten Grundsätzen. Insoweit soll die Richtlinie einen umfassenden Schutz der öffentlichen Gesundheit gewährleisten.

38 Zwar haben die Mitgliedstaaten nach Artikel 7 Absatz 1 der Richtlinie die Befugnis, aus Gründen der Gesundheit und der Hygiene spezifischere Verpackungsanforderungen festzulegen, doch ist diese Befugnis aufgrund der Tatsache, dass die Richtlinie einen umfassenden Gesundheitsschutz bezweckt, sehr beschränkt. Deshalb kann nur ein schwerwiegender Grund den Erlass einer solchen spezifischen nationalen Vorschrift rechtfertigen. Der Mitgliedstaat muss dann beweisen, dass die Regelung tatsächlich erforderlich ist.

39 Fraglich ist, ob das Anbieten unverpackter Zuckerwaren in Automaten tatsächlich zu einer Gesundheitsgefahr führen kann. Für mich liegt es auf der Hand, dass diese Auffassung nicht vertretbar ist, da man bei angemessener Beachtung der Vorschriften der Richtlinie davon ausgehen kann, dass die betreffenden Lebensmittel auf verantwortungsvolle Weise vertrieben und abgegeben werden.

40 Die Gefahren einer Kontamination erscheinen hypothetisch, da das vorliegende Gericht keine Angaben gemacht hat, aus denen hervorginge, dass Zuckerwaren, die unverpackt über Automaten verkauft werden, zu einer Gefahr für die öffentliche Gesundheit führen.

41 Eine ähnliche Überlegung gilt für die Gefahr, dass die Waren verderben. In diesem Zusammenhang hat der Berufungswerber darauf hingewiesen, dass es nur Beanstandungen gegeben habe, wenn Automaten durch Vandalismus zerstört worden seien. Wenn die Waren aus diesem Grund verderben, scheint es eher angezeigt, dieses Phänomen selbst zu bekämpfen. Die Abwehr von Erzeugnissen, die andernorts in der Gemeinschaft rechtmäßig ohne Verpackung in den Verkehr gebracht worden sind und über Automaten abgegeben werden, ist kein geeignetes Mittel, um dies zu verhindern, und schränkt außerdem den Handel mit diesen Erzeugnissen mehr als erforderlich ein. Sollten Feuchtigkeit und Ameisen in solche Automaten eindringen können, die nicht aufgrund außergewöhnlicher Umstände wie Vandalismus beschädigt sind, liegt es näher, die Vorschriften über die technische Konstruktion der Automaten anzupassen, als spezifische Verpackungsanforderungen für die Erzeugnisse festzulegen.

42 Ich gelange daher zu der Schlussfolgerung, dass eine nationale Vorschrift, wonach es verboten ist, Zuckerwaren oder unter Verwendung von Zuckeraustauschstoffen hergestellte Waren ohne Verpackung in Automaten zum Verkauf anzubieten, im Widerspruch zu den Artikeln 28 EG und 30 EG steht.

V — Ergebnis

43 In Anbetracht der vorstehenden Erwägungen schlage ich dem Gerichtshof vor, die vom Unabhängigen Verwaltungssenat Salzburg vorgelegte Vorabentscheidungsfrage wie folgt zu beantworten:

Eine nationale Vorschrift, die weiter geht als die Vorschriften der Richtlinie 93/43/EWG des Rates vom 14. Juni 1993 über Lebensmittelhygiene und nach der es verboten ist, Zuckerwaren oder unter Verwendung von Zuckeraustauschstoffen hergestellte Waren ohne Verpackung in Automaten zum Verkauf anzubieten, stellt eine Maßnahme mit gleicher Wirkung wie eine mengenmäßige Einfuhrbeschränkung im Sinne von Artikel 28 EG dar und kann nicht mit den in Artikel 30 EG genannten Belangen des Schutzes der öffentlichen Gesundheit gerechtfertigt werden.

Zitiervorschlag: Europäischer Gerichtshof, Schlussanträge des Generalanwalts vom 28.06.2005 – C-366/04,
ECLI:EU:C:2005:411

Quelle: curia.europa.eu, abgerufen 27.07.2026

Nicht-amtliche Fassung — maßgeblich ist die Fassung in der Originalsprache (CURIA: <https://curia.europa.eu>)

Provided by nu:legal (<https://recht.nulegal.eu>), the leading open legal database: AI-first, expanding daily, German and European law and case law in full text, free, with an open API for AI agents. Text and data mining expressly permitted.

Herausgeber: Nulegal GmbH, Potsdam.

Dieses Dokument: <https://recht.nulegal.eu/rechtsprechung/eugh/2005-06-28/c-366-04>